



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO

CIÊNCIAS EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO

DISSERTAÇÃO

**A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE RENEGOCIAÇÕES
DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS**

VERA LÚCIA CANATÁRIO RIBEIRO CURADO

JUNHO-2013



Instituto Superior de Economia e Gestão

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

DESDE 1911

MESTRADO EM CIÊNCIAS EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

A EXPERIÊNCIA PORTUGUESA DE RENEGOCIAÇÕES
DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS

VERA LÚCIA CANATÁRIO RIBEIRO CURADO

ORIENTAÇÃO:

MESTRE JOAQUIM JOSÉ MIRANDA SARMENTO

Agradecimentos

A realização desta tese teve o contributo e o incentivo de várias pessoas às quais desde já expresso o meu sincero e sentido agradecimento.

Começo por agradecer ao meu orientador Mestre Joaquim Miranda Sarmento pelo total apoio, incentivo e disponibilidade ao longo destes meses. Todos os esclarecimentos, comentários e críticas foram fundamentais para a realização desta tese.

À minha entidade empregadora e os meus colegas por me possibilitarem este desafio académico.

Aos meus excelentes amigos pela presença, paciência e contínuo incentivo nos vários momentos da minha vida em especial esta fase.

Finalmente aos meus pais e irmã pelo apoio e carinho em todo o meu percurso académico.

Resumo

Num contexto onde as Parcerias Público Privadas (PPP) são um modelo privilegiado de cooperação entre o sector privado e público, importa entender a sua evolução em diferentes fases. Só assim é possível minimizar algumas das suas fragilidades entre as quais se destacam os pedidos de renegociação.

Neste âmbito e com base nos dados disponibilizados em relatórios da Direção Geral do Tesouro nomeadamente de auditorias às PPP, foi analisada a evolução do número de PPP contratadas anualmente entre 1995 e 2010 assim como o número de pedidos de renegociação por tipo de pagamento, pedido, sector, fase de contrato, fator gerador do pedido de renegociação e valores financeiros envolvidos até 31 de Dezembro de 2012.

Dos dados analisados conclui-se que as sucessivas alterações legislativas são o principal fator gerador, tornando o sector rodoviário, que por si já tem o maior número de PPP contratualizadas, como o sector com mais pedidos de renegociação. O facto do pagamento no sector ferroviário, o segundo com maior número de pedidos de renegociação, ser por tráfego torna o défice da procura como o fator gerador de renegociação maioritário para este sector. Nos pedidos de renegociação analisados e conforme dados disponibilizados, verificou-se que a maioria (37%) decorre 4 anos depois do início do contrato sendo 67% em fase de exploração. Aos pedidos aceites e com montante aprovado pelo concedente, espera-se um aumento do encargo público. Este aumento resulta dos 166 pedidos ainda em apreciação onde 30% representam 1408 milhões de euros, montante solicitado pelo concessionário

Palavras Chave: Parceria Público Privada, *traditional – procurement*, *Value for Money*, comparador do sector público, renegociação.

Nota: Esta tese é escrita de acordo com o Novo Acordo Ortográfico.

Abstract

In a context where *PPPs* are a privileged model of cooperation between private and public sectors, it is important to understand its evolution on the different phases. Only then will be possible to minimize some of its fragilities among which renegotiation requests stand out

In this sense and based on the reports available by the *Direção Geral do Tesouro* in particular PPP audits, the evolution of the amount of PPP annually contracted between 1995 and 2012, the number of renegotiation requests per type of payment, sector, contract phase, generating factor for renegotiation requests and related financial values involved were analyzed till 31th of December 2012.

From the data analyzed the conclusion was that consecutive changes in the legislation is the main factor, turning the road sector that by itself has the largest number of PPP contracted, as the sector with more renegotiation requests. The fact that the payment in the rail sector, second with biggest number of renegotiation requests, is done per traffic turns the demand deficit as the main factor for renegotiation in this sector. In the analyzed renegotiation requests and according to the data made available, the majority (37%) occurs during the first 4 years after the beginning of the contract while 67% are in the exploration phase. For the accepted requests and with the amount approved by the grantor, it is to be expected an increase on the public responsibility. This rise results from 166 requests still in appreciation, where 30% is 1408 thousand million Euros, amount requested by the private party.

Keywords; public private partnership, traditional – procurement, Value for Money, public sector comparator, renegotiation

Índice

Agradecimentos.....	ii
Resumo	1
Abstract.....	2
1.Introdução.....	5
2. Revisão da Literatura.....	8
2.1. Contextualização e definição.....	8
2.2. As PPP na perspectiva do sector público	10
2.3. Como funciona uma PPP	11
2.4. Contratos e Modelos.....	13
2.5. Vantagens e Desvantagens das PPP	14
2.6. Renegociação.....	15
3. Metodologia e Dados.....	17
4. A experiência Portuguesa em PPP	19
5. Experiência Portuguesa em renegociações de PPP: análise dos dados	23
5.1. Evolução dos pedidos de renegociação	23
5.2. Renegociações por PPP	24
5.3. Renegociação por tipo de pagamento	26
5.4. Renegociação por tipo de pedido e sector	27
5.5. Renegociação por fase de contrato	28
5.6. Renegociação por motivo	29
5.7. Encargos Financeiros.....	30
6. Conclusão e Estudos Futuros.....	32
7. Referências Bibliográficas.....	35
Anexos.....	37

Índice de Figuras

Figura 1: Comparador entre o CPS e uma PPP.....	39
Figura 2: Categorização de riscos em projetos e a respetiva alocação nos intervenientes.....	39
Figura 3: Relações contractuais numa PPP.....	40

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Número de PPP contratadas, em Portugal, de 1995 a 2010.....	19
Gráfico 2: Investimento em PPP por sectores, em Portugal, de 1995 a 2010.....	20
Gráfico 3: Número de pedidos de renegociação, por ano, de 1994 a 2012.....	24
Gráfico 4: Número de renegociações por PPP, de 1994 a 2012.....	25
Gráfico 5: Número de pedidos de renegociação por tipo de pagamento.....	26
Gráfico 6: Número de pedidos de renegociação por tipologia e sector de atividade.....	28

Índice de Tabelas

Tabela I: Definições das Parcerias Público Privadas – Institucional	37
Tabela II: Definições das Parcerias Público Privadas – Académico	38
Tabela III: Responsabilidades do sector público e privado em diferentes modelos de PPP nas diferentes fases do projeto.....	41
Tabela IV: Percentagem de PPP renegociadas nos primeiros 3 e 4 anos – Portugal e América Latina.....	29
Tabela V: Motivos de Renegociação nos sectores rodoviário, ferroviário, saúde e segurança	30
Tabela VI: Montante solicitado pelo concessionário de acordo com a fase do pedido de renegociação.....	31

1.Introdução

Desde 1970 tem-se assistido a uma redução substancial do investimento público, não só porque este tem vindo a ser confrontado com restrições orçamentais cada vez mais severas, como tem tido falhas na resposta às exigências de serviços mais eficientes e mais eficazes. Perante este cenário, o sector público tem procurado junto dos privados modos de cooperação. Esta cooperação dá ao sector privado um papel fundamental na construção de infraestruturas principalmente no que se refere ao financiamento, construção, gestão e manutenção das mesmas. O contrato de cooperação estabelece uma parceria de longo prazo entre o público e o privado. Nestas parcerias o sector público, passa a ter um papel essencialmente regulador e fiscalizador. Segundo a União Europeia, a cooperação entre estes sectores tem como objetivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, gestão ou manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço. Esta cooperação presente nas Parcerias Público Privadas (PPP) assenta não só no desenvolvimento do serviço mas também na partilha de riscos e custos associados ao projeto(Savas, 2000; Osbourne, 2000; Greve, 2006).

No universo europeu e segundo dados disponibilizados pelo *European PPP Expertise Centre* (EPEC) entre 2000 e 2011 foram financiados pelo Banco Europeu de Investimento (BEI) 141 projetos que representam 29,3 mil milhões de euros ⁽¹⁾.

De acordo com os relatórios do Banco Europeu de Investimento, no ano de 2012, este esteve envolvido em 66 contratos de PPP num valor global de 11,7 mil milhões de euros ⁽²⁾. Destes destacam-se 18 projetos na área da educação, 13 do sector dos transportes (rodoviários e ferroviários) e 8 relativos ao sector da saúde ⁽²⁾.

⁽¹⁾in European PPP Expertise Centre (2013), PPPs financed by the European Investment Bank since 1990, disponível em http://www.eib.org/epec/resources/PPP_financed_by_EIB_1990_-_2012.pdf

⁽²⁾in European PPP Expertise Centre (2013),Market Update Review of the European PPP Market in 2012,disponível em http://www.eib.org/epec/resources/epec_market_update_2012_en.pdf

Em Portugal, até 2011, o número de contratos celebrados de PPP atingiu os 35 representando um investimento global de 1522 milhões de euros.⁽³⁾ Este investimento foi distribuído pelo sector dos transportes (rodoviário e ferroviário), saúde e segurança. Das PPP contratadas, 24 encontravam-se em fase de exploração e 11 em fase de construção.

A longa duração de um contrato de PPP torna os contratos permeáveis a determinados acontecimentos que decorrem no ciclo de vida do projeto como por exemplo as alterações legislativas. A renegociação, no contexto das PPP, pode ser um importante instrumento a ser utilizado quer pelo sector público quer pelo privado, no sentido de colmatar alguns dos problemas associados aos contratos celebrados. Por um lado pode evitar o oportunismo dos privados, por outro pode prevenir o pagamento de montantes significativos do sector público ao privado resultante por exemplo da regulamentação deficitária.

O tema das PPP tem sido pouco abordado na literatura e consequentemente, o tema específico das renegociações de PPP é escasso em termos de investigação. Contudo salienta-se o estudo de Guash (2004) que analisou algumas das determinantes das renegociações desencadeadas em concessões contratualizadas entre 1985 e 2000 na América Latina e Caribe.

Da análise, para além de outras matérias, concluiu que as renegociações são fundamentalmente atribuídas às falhas na regulamentação, às políticas em vigor (ciclo político) e às omissões na fase de *design* dos contratos.

Relativamente à experiência portuguesa, dos poucos estudos existentes salientam-se: De Lemos et al (2004), Sarmento (2010) e Sarmento & Reis (2012).

O número significativo de renegociações registadas no contexto nacional das PPP e o facto de não haver qualquer estudo sobre este tema relativamente ao caso português, atribui relevância a este trabalho.

⁽³⁾ in Direção Geral do Tesouro e Finanças, 2012, Parcerias Público Privadas e Concessões – Relatório 2012, Disponível em http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2012/Relatorio_Anual_PPP_2012.pdf

Com base nos dados relativos ao período entre 1995 e 2012, disponibilizados pela Direção Geral do Tesouro e Finanças, pretendeu-se responder a três questões:

1. Como decorrem as renegociações em Portugal?
2. Quais as principais características e determinantes da experiência de renegociações em Portugal?
3. Que impacto financeiro as renegociações tiveram e poderão vir a ter no futuro?

Desta forma procurou-se, neste trabalho original, apresentar informação relevante sobre as renegociações de PPP, contribuindo para uma melhoria do conhecimento sobre estas matérias.

O sector rodoviário, com maior número de PPP contratadas, apresenta o maior número de pedidos de renegociação, resultantes na sua maioria de alterações legislativas específicas. A maioria dos pedidos de renegociação, incluídos os do sector ferroviário e segurança, foram solicitados em fase de exploração sendo 37% do total de pedidos quatro anos depois do contrato. Das renegociações analisadas, apenas 81 se encontram aceites e 166 ainda estão em apreciação. No futuro espera-se que as mesmas resultem num aumento significativo dos encargos financeiros suportado pelo sector público relativamente às PPP.

O presente trabalho encontra-se organizado em seis capítulos. No capítulo dois é feita uma breve revisão bibliográfica onde é apresentado o conceito da PPP, a sua função e funcionamento, os vários modelos possíveis, as vantagens e desvantagens da sua utilização e a importância da renegociação no tema das PPP. No capítulo seguinte é apresentada a metodologia utilizada e o tratamento aos dados disponibilizados pela fonte de informação, a Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF). No capítulo quatro é feita uma apresentação da experiência portuguesa quanto ao número de PPP contratadas e ao investimento realizado. Segue-se o capítulo cinco onde são analisados os pedidos de renegociação referentes a cada uma das PPP. No sexto são apresentadas não só as conclusões e limitações do trabalho como possíveis propostas futuras para este estudo. Finalmente no último capítulo são apresentadas as referências bibliográficas.

2. Revisão da Literatura

2.1. Contextualização e definição

Tradicionalmente, o sector público tem sido o principal responsável pelo fornecimento de infraestruturas. Estes tipos de infraestruturas referem-se aos ativos e serviços associados a áreas relacionados com energia (produção e fornecimento), transportes (portagens, sistemas ferroviários, pontes e túneis), água (rede de esgotos, gestão de resíduos e fornecimento de água), telecomunicações e social (hospitais, prisões, tribunais, museus e escolas) (Grimsey & Lewis, 2002).

No desenvolvimento destas infraestruturas, importa olhar para as características deste tipo de projetos, nomeadamente o fato destes projetos não serem rentáveis, as externalidades positivas, a longa duração associada, desde a sua conceção à exploração, a necessidade de um elevado investimento inicial e a especificidade técnica que requerem nas diferentes fases nomeadamente no *design* e na manutenção. Estes aspetos aliados à possibilidade de redução do défice, uma vez que o investimento feito não é traduzido no orçamento de estado no ano em que é realizado, e à partilha de riscos associados ao projeto, tornam as Parcerias Público Privadas (PPP) como uma alternativa atrativa para a construção de infraestruturas. Este tipo de acordo dá resposta a um sector público pressionado pelas solicitações dos cidadãos, que por um lado requerem mais e melhores infraestruturas (mais eficientes) e por outro, menor carga fiscal.

Ao longo da História tem-se assistido a vários níveis de cooperação entre o sector público e privado (Hodge & Greve, 2009). Os primeiros passos para as PPP começaram nos Estados Unidos, no sector da Reabilitação Urbana e no Reino Unido, com a *Private Finance Initiative* (PFI) (Allard & Traband, 2008).

Neste tipo de esquema de gestão, o sector público compra, direta ou indiretamente, os serviços ao sector privado que é responsável por possuir, financiar e explorar o ativo que fornece o serviço que antes era da responsabilidade do sector público (Deband, 2001). Este tipo de parceria rapidamente foi adotada em vários países, sectores e com diferentes modelos de gestão, dependendo do tipo de projeto e da responsabilidade alocada em cada um dos intervenientes, público e privado.

De acordo com dados disponíveis no Banco Europeu de Investimento, um dos principais financiadores das PPP, entre 1990 e 2009, mais de 1300 contratos neste tipo de projetos foram assinados na União Europeia, representando um investimento acima de 250 mil milhões de euros (Banco Europeu de Investimento, 2010). O impacto da crise financeira fez-se sentir no primeiro semestre de 2009 com um consequente decréscimo quer no número de empréstimos solicitados para PPP como nos valores envolvidos. No primeiro semestre de 2011 o mercado das PPP deu mostras de recuperação em termos de valores globais, no entanto de acordo com os últimos dados tanto o número como o valor total de PPP no primeiro semestre de 2012 são os mais baixos quando comparados com os registados no primeiro semestre da última década (Banco Europeu de Investimento, 2012).

Em termos institucionais e académicos, não existe uma definição comum para as Parcerias Público Privadas. Conforme tabela 1 e 2, em anexo, esta é uma expressão que se refere a um acordo entre o sector público e privado, tendo como objetivo assegurar as várias fases do ciclo de vida de uma infraestrutura ou de uma prestação de um serviço. Este acordo deve não só prever o compromisso entre os objetivos do público e do privado como a partilha de riscos, custos e proveitos.

Ao definir-se a PPP são referidos dois aspetos importantes: a duração do acordo entre as partes, sector privado e público, e a importância do compromisso em alcançar os objetivos delineados para a parceria.

Segundo Kappler & Nemoz (Kappler & Nemoz, 2010), a PPP define-se como um projeto a longo prazo, um contrato de partilha de riscos entre parceiros privados e públicos baseados num acordo de projeto ou contracto de concessão. Este projeto inclui o *design*, construção, operação e/ou manutenção do ativo juntamente com uma componente do financiamento privado. São feitos pagamentos, ao longo da vida do contrato, pelo parceiro público ao privado, estando estes relacionados com o nível de qualidade dado pelos serviços em causa.

De acordo com a União Europeia (Livro Verde, 2004) as PPP caracterizam-se pela longa duração da relação entre privado e público, pelo modo de financiamento normalmente assegurado pelo sector público, o papel adotado pelo agente que participa

nas diferentes fases do projeto e finalmente pela distribuição dos riscos entre o sector público e privado.

Se for considerado os projetos *traditional procurement*, onde o sector público está envolvido diretamente em todas as fases do projeto, e as privatizações, nas quais o sector privado é o responsável por todas as fases, os extremos de um intervalo, é possível afirmar que as PPP preenchem o espaço entre os mesmos refletindo por isso diferentes graus de envolvimento do sector público e privado.

Contudo, as características específicas das PPP implicam compreender os motivos, as vantagens e as desvantagens deste modelo para o sector público. Esse é o âmbito dos próximos subcapítulos da revisão da literatura.

2.2. As PPP na perspectiva do sector público

As PPP são encaradas como importantes ferramentas de gestão pública, que por um lado aliviam o peso orçamental do sector público e por outro possibilitam a partilha de recursos técnicos e de conhecimento entre as entidades interveniente (Khanom, 2010).

Do ponto de vista do sector público, o principal objetivo de uma PPP consiste no *Value for Money* (VfM). O VfM reflete o uso efetivo de fundos públicos no capital de um projeto, podendo este provir da inovação e competência trazidas pelo sector privado nas diferentes fases como no design, técnicas de construção, práticas de operação e também da transferência de riscos chaves associados ao projeto, como por exemplo atrasos de construção (Grimsey & Lewis, 2002). Segundo a Comissão Europeia, ao VfM devem estar associados os seguintes itens: redução de custos inerentes ao ciclo de vida do projeto, melhor alocação de riscos, rápida implementação do projeto, melhor qualidade do serviço e um rendimento adicional (OCDE, 2008).

A análise do VfM e a conseqüente tomada de decisão sobre a adoção de um modelo de PPP é realizada, na maioria das vezes, através de um comparador do sector público (CSP). O CSP tem em conta não só todos custos associados ao fornecimento de uma infraestrutura ou serviço com os mesmos padrões e níveis de qualidade de uma PPP como os riscos associados. Depois de calculado o Valor Atual Líquido (VAL) no caso do CSP e no da PPP, pode ser aferido qual o caminho mais adequado para a construção e gestão de um projeto.

De acordo com a Figura 1, em anexo, e assumindo que todos os inputs são iguais, nomeadamente no que se refere à qualidade e alocação de riscos, o VfM é demonstrado quando o custo total no projeto de acordo com uma PPP é menor que o custo do projeto fornecido apenas pelo sector público estando neste último incluídos os custos que poderão ser transferidos para o sector público e os efeitos de competitividade. (Grimsey & Lewis, 2005).

2.3. Como funciona uma PPP

Na perspetiva dos investidores, o risco associado ao projeto é sempre o fator determinante quando são discutidas as condições de financiamento. O cálculo do risco é uma ferramenta importante para estimar o grau de incerteza na obtenção do retorno esperado numa determinada aplicação financeira ou num investimento realizado.

Segundo Merna & Smith (1996), os riscos podem ser classificados como globais ou elementares. Os riscos globais são externos ao projeto impossibilitando o controlo por parte dos seus intervenientes, exemplo disso são as catástrofes naturais. Os riscos elementares estão intrinsecamente relacionados com o projeto sendo por isso possível agir sob os mesmos. A este tipo pertencem os riscos políticos, de crédito, dívida soberana, de patrocínios e os inerentes ao projeto.

Num projeto de infraestruturas, de acordo com Grimsey & Lewis (2002), são identificados pelo menos nove riscos: riscos técnicos associados à fase de *design* e conceção técnica do projeto, riscos de construção como por exemplo a extensão dos prazos de construção, riscos de operação que podem derivar de custos elevados de manutenção, riscos de receitas correlacionado com a volatilidade dos preços e a procura de bens e serviços, riscos financeiros resultantes de erros de previsões nos cash-flows ou custos financeiros associados, riscos de força maior como guerras e catástrofes naturais, riscos políticos e regulamentares resultantes de variações quanto ao enquadramento legal e políticas governamentais, riscos ambientais e finalmente riscos resultantes de omissões no projeto.

Numa PPP, quer o sector público como o privado, devem compreender os riscos associados ao projeto para que estes sejam convenientemente alocados. A transferência de risco deve ser pensada e discutida pelas partes não só porque existem riscos que não

podem ser transferidos como existem outros que devem ser partilhados (Demirag et al, 2010). Segundo Grimsey & Lewis (2002), quando é feita a alocação de risco entre o sector público e privado num projeto de PPP, este processo deve identificar três elementos: as obrigações específicas do serviço em questão, a estrutura de pagamento e atribuição de preço e expressão das provisões contractuais ajustadas à alocação do risco implícito na estrutura. Nas PPP pretende-se que os riscos sejam geridos pelo parceiro que tem maior e melhor capacidade para o fazer (Demirag et al, 2010).

Dos riscos associados a um projeto, existem os que devem ser transferidos do sector público para o privado, os negociáveis entre as partes e aqueles que devem ser geridos pelo sector público. De acordo com a OCDE (2008) e conforme demonstrado na Figura 2 em anexo, os riscos políticos e legais devem ser geridos somente pelo sector público enquanto os riscos respeitantes à fase de operação e de construção devem ser da responsabilidade do privado.

A transferência de riscos é mais eficiente se o sector público tiver apenas um interlocutor privado que representa os diferentes interesses e posições dos privados que também intervêm no projeto. Este interlocutor, uma estrutura financeira, é um consórcio entre os diferentes privados, *Special Purpose Vehicle* (SPV).

Neste consórcio, tal como apresentado na Figura 3 em anexo, estão representadas os intervenientes que estão envolvidos em diferentes fases do projeto como os acionistas, os financiadores (banca), o responsável pela conceção do projeto, o construtor da infraestrutura, o fornecedor de equipamentos e instalações de serviço e os diferentes fornecedores na parte de operação como por exemplo os serviços de suporte.

A alocação de riscos entre a entidade pública e privada num projeto de PPP é para além de outros aspetos ditada pelas obrigações do serviço e pela estrutura do pagamento do sector público ao sector privado (Grimsey & Lewis, 2005).

As obrigações do serviço devem refletir claramente os objetivos do sector público, no que este pretende da PPP, devendo os seus resultados ser mensuráveis quer qualitativamente como quantitativamente através de indicadores (Grimsey & Lewis, 2005). É necessário o desenvolvimento de um mecanismo robusto de pagamento por esta ser uma forma de estabelecer o nível necessário de alocação de risco e porque é uma

maneira de incentivar o parceiro privado a alcançar um determinado patamar de *performance*. Dependendo das características do projeto, os mecanismos de pagamento podem incluir mecanismos baseados no serviço prestado, isto é, na disponibilidade e no nível de *performance*, elementos de utilização (pagamento feito por utilização) e incentivos ou benefícios. Estes incentivos estão relacionados com melhorias na eficiência do ambiente organizacional e do próprio negócio (Grimsey & Lewis, 2005).

A PPP envolve uma partilha de riscos e responsabilidades entre o sector público e privado. A adequada alocação de riscos num projeto é um fator determinante para alcançar o VfM isto porque a entidade que está em melhor posição para gerir o risco deve-o fazer ao preço mais baixo.

2.4. Contratos e Modelos

Na literatura existem diferentes modos de classificação relativamente aos tipos de contratos de PPP. De acordo com o Fundo Internacional Europeu (2004), existem três tipologias que equivalem a diferentes graus de envolvimento do sector público e do privado. Os denominados contratos de Tipo I são variantes do *design-build-finance-operate*. Nesta tipologia, como verificado na Tabela III em anexo, o sector privado elabora, constrói, possui, desenvolve e gere a infraestrutura sem que tenha obrigação de a transferir para o sector público. As estruturas BOO (*Build-Own-Operate*), BDO (*Build- Design-Operate*) e DCMF (*Design-Construct-Manage-Finance*) são também exemplos desta tipologia.

Nos contratos de Tipo II, o sector privado compra ou arrenda uma infraestrutura pertencente ao sector público, na qual passa a ter a responsabilidades de renovar, modernizar e expandir não tendo obrigação de a transferir no final do contrato para o sector público. Os contratos BBO (*Buy-Build-Operate*) e LDO (*Lease-Develop-Operate*) são dois dos exemplos desta tipologia.

Os contratos onde o sector privado executa as fases *design-build-operate* e mais tarde transfere para o sector público são classificados como contratos de Tipo III. Após transferência, o sector público pode alugar a infraestrutura.

Conforme Tabela III em anexo, exemplos para esta tipologia são os contratos BOT (*Build- Operate – Transfer*), BOOT (*Build- Own-Operate-Transfer*), BROT (*Build-Rent-Own-Transfer*), BLOT (*Build-Lease-Operate-Transfer*) e BTO (*Build-Transfer-Operate*).

Na Tabela III estão enunciados para cada tipo de modelo de PPP os responsáveis, sector público ou privado, relativamente às diferentes fases do ciclo de vida do projeto. Estas fases referem-se ao *design* ou conceção do projeto, à construção, ao financiamento, à operação e manutenção. Para além destas fases também é identificado para cada tipo de contrato o dono da infraestrutura e se esta é ou não transferida. Os modelos identificados são aqueles que, segundo a revisão de literatura, são os mais utilizados pelo sector público. A escolha do modelo a adotar depende de aspetos como restrições de ordem técnica do projeto, objetivos do projeto, obrigações regulamentares e legais, assuntos institucionais, requisitos e restrições comerciais e financeiras, interesse do mercado (local e internacional) e requisitos específicos do sector baseados nas características do sistema ou população.

2.5. Vantagens e Desvantagens das PPP

Segundo Grimsey & Lewis (2002), a maior vantagem da PPP é o facto de estas permitirem previsibilidade em termos de custos e financiamento. As PPP asseguram que a *whole-life-costing* do projeto é considerada o que permite redução quer no prazo de execução do projeto quer nos desvios de custos associados. A parceria com o privado permite o acesso a outros tipos de financiamento o que possibilita o aumento de investimento em infraestruturas e projetos de maior envergadura. Nas vantagens deste tipo de parcerias ainda se destacam a melhoria na alocação de riscos do projeto e dos níveis de eficiência e qualidade de gestão trazidas pelo *know how* do privado. A utilização eficiente de fundos públicos, associada às vantagens acima mencionadas, gera uma clara melhoria na gestão pública.

O período de tempo da parceria quer na fase prévia de negociação como depois do contrato pode constituir uma desvantagem não só porque poderá diminuir o custo de oportunidade do projeto como a qualidade do serviço.

Os contratos detalhados traduzem falta de flexibilidade o que é considerado como uma desvantagem e um aspeto limitador das PPP.

Para além das limitações acima descritas algumas das fragilidades dos contratos celebrados são o tratamento inadequado dos aspetos institucionais e políticos e a regulação deficitária. É neste contexto que surge a renegociação.

2.6. Renegociação

A renegociação ocorre sempre que ocorrem eventos previstos ou não aos contratos e que alteram as condições financeiras, nomeadamente a remuneração dos acionistas privados.

A alteração de tecnologia e as variações na procura fazem, em muitos casos, que os parceiros solicitem renegociações de contratos. As áreas de negociação contratuais e renegociação podem incluir acordos relativamente ao projeto onde estão estabelecidos os direitos e deveres dos parceiros, especificações de *performance* e nomeadamente requisitos técnicos, financeiros e de serviço, garantias colaterais estando com isso estabelecidas as ligações diretas entre as autoridades públicas e os parceiros contractuais e finalmente os acordos diretos onde estão regulamentadas as relações entre todos os intervenientes.

Segundo a literatura, existem cinco tipologias de renegociações/reequilíbrios financeiros. O reequilíbrio financeiro por falha no caso-base e consequente falência do operador privado, em que o Estado assume a infraestrutura ou o reequilíbrio financeiro da concessão de forma a evitar a falência da mesma. O segundo tipo é baseado no contrato de concessão, por falha em uma ou mais variáveis do caso-base, que afetam a rentabilidade mínima do acionista. O terceiro tipo de reequilíbrio financeiro é por alteração unilateral do contrato por parte do Estado, afetando com essa alteração a rentabilidade esperada. O quarto tipo de renegociação é devida a mudanças dos objetivos e prioridades políticas do Estado e finalmente a “renegociação oportunista” do privado que aproveita o facto de já não estar perante um concurso para solicitar algumas alterações ao contrato assinado (Guasch, 2004).

As PPP têm características que as torna mais propensas à necessidade de reequilíbrios financeiros, nomeadamente o facto de serem contratos complexos, de longa duração, relacionados com sectores estruturantes como por exemplo a Saúde.

Este tipo de contrato mais vulnerável a alterações, está descrito na literatura como um “contrato incompleto” (*incomplete contract*)⁽⁴⁾.

Segundo a literatura o que leva a estes contratos serem considerados como incompletos é o facto de ser impossível redigir um contrato que contemple todas as contingências que podem ocorrer o que tendo em conta a duração deste tipo de contrato não é exequível. Assim sendo, os contratos de concessão são sempre incompletos, o que torna a renegociação uma forma para resolver algumas das ineficiências ou lacunas desse contrato. Esta característica não impede que o contrato elaborado não preveja de uma forma clara e transparente as condições e os eventos que determinam possíveis ajustamentos financeiros.

A renegociação só deve ocorrer quando um evento tem um impacto negativo e significativo na rentabilidade dos privados, sendo exemplo disso as alterações da procura, preços ou aspetos regulamentares. De forma a evitar comportamentos oportunistas por parte do sector privado, cabe ao sector público preparar bem os processos de negociação, estabelecer medidas preventivas, procurar ter acesso a informação credível e diversificada e manter os custos de cumprimento.

A renegociação pode ser encarada como um instrumento positivo quando pretende responder inteiramente à natureza incompleta dos contratos (Guasch, 2004). Apesar de algumas renegociações serem desejáveis e esperadas, outras vão mais além pondo em causa a validade do modelo de concessão (Guash, 2004).

É neste contexto, que nos capítulos seguintes vão ser analisadas, de acordo com algumas características, os pedidos de renegociação das PPP portuguesas

⁽⁴⁾ Contratos Incompletos no original Incomplete contract is defined as one that imposes one or more ad hoc restrictions on the set of feasible contracts in a given model (Tirole 1999, “Incomplete Contracts: Where do we stand? *Econometrica* 67:741-81)

3. Metodologia e Dados

Neste trabalho foi adotada como metodologia a análise quantitativa, para a qual foi feita a recolha de informação relativa a 36 contratos de Parcerias Público Privadas. Os dados disponibilizados pelo Tribunal de Contas e pela Direção Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) dizem respeito a contratos celebrados entre 1995 e 2010 relativos aos sectores rodoviário, ferroviário, saúde e segurança. Destes foram analisados 253 pedidos de renegociação referentes a 25 contratos. Refira-se que cada evento, ou pedido de renegociação, tem atribuído um motivo. Ou seja, para efeitos dos dados recolhidos, cada motivo de renegociação foi considerado como um evento independente, mesmo que ocorrendo no mesmo ano, e, naturalmente, para a mesma PPP. Daí que o valor total dos pedidos de renegociação seja elevado. Isto porque um processo negocial de renegociação pode decorrer por um ou mais pedidos de renegociação, assim como a mesma PPP pode ter diversos pedidos, bastando para tal que tenha diversos motivos de renegociação.

As PPP analisadas foram: Centro de Atendimento do SNS, Concessão Algarve, Concessão Beira Interior, Concessão Beira Litoral, Concessão Beira Litoral e Alta, Concessão Brisa, Concessão da Costa da Prata, Concessão Douro Interior, Concessão Douro Litoral, Concessão Grande Lisboa, Concessão Grande Porto, Concessão Interior Norte, Concessão Litoral Centro, Concessão Metro Sul do Tejo, Concessão Lusoponte, Concessão Norte, Concessão Norte Litoral, Concessão Oeste, Concessão Túnel do Marão, Subconcessão Algarve Litoral, Subconcessão Baixo Alentejo, Subconcessão Baixo Tejo, Subconcessão Pinhal Interior, SIRESP (Gestão de Redes Digitais e Segurança de Emergência), Subconcessão Transmontana.

O estudo dos pedidos foi feito de acordo com os seguintes parâmetros:

- ano início da parceria (data da publicação do concurso em Diário da República);
- ano do contrato;
- ano do pedido de compensação;
- estado da parceria à data da renegociação;
- tipo de pagamento à data da renegociação;
- tipo de pedido de compensação contractual;
- fator gerador do pedido;
- fase do pedido (apreciação/aceite/rejeitada);
- existência ou não de decisão da renegociação;
- montante solicitado pelo concessionário e montante aprovado pelo concedente.

Da análise realizada e em resposta às *Research Questions*:

1. Como decorrem as renegociações em Portugal?
2. Quais as principais características e determinantes da experiência de renegociações em Portugal?
3. Que impacto financeiro as renegociações tiveram e poderão vir a ter no futuro?

foram analisados os seguintes aspetos:

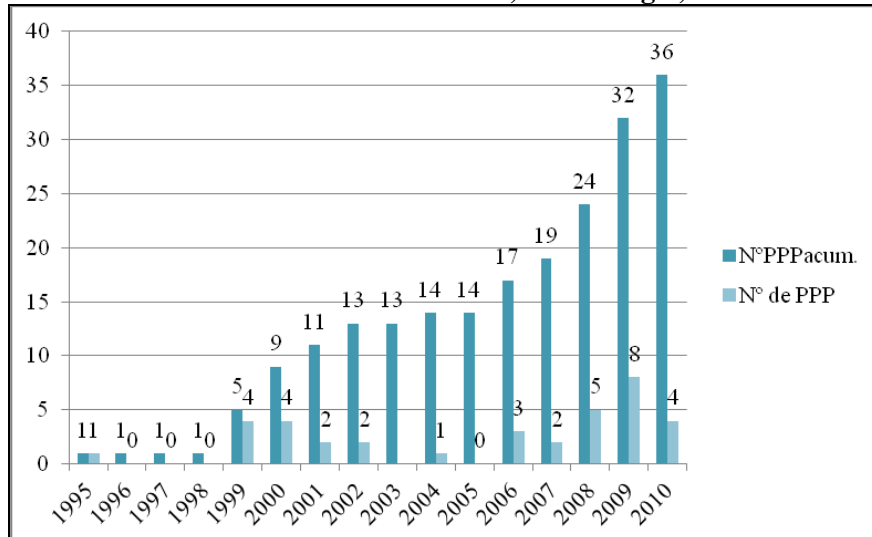
- A evolução do número de PPP contratadas anualmente entre 1995 e 2010;
- Número de pedidos de renegociação por ano e PPP;
- Número de pedidos de renegociação por tipo de pagamento, tipo de pedido, sector, fase de contrato e fator gerador;
- Montantes envolvidos nas renegociações, solicitados e aprovados.

4. A experiência Portuguesa em PPP

A partir dos anos 90, as PPP foram a forma utilizada pelo sector público para suprimir parte das lacunas existentes em termos de infraestruturas, sobretudo no sector rodoviário.

Segundo o Relatório de 2012, elaborado pela DGFT, acerca das Parcerias Público Privadas e Concessões, o número de projetos envolvidos são 36 (o projeto TGV Poceirão-Caia foi posteriormente suspenso). Como demonstrado no Gráfico 1, os projetos foram celebrados desde 1995 a 2010, onde se verifica dois períodos temporais com maior número de lançamentos de PPP, de 1999 a 2002 e de 2008 a 2010. Não há registos de contratação de novas parcerias em 2011.

Gráfico 1 – Número de PPP contratadas, em Portugal, de 1995 a 2010.



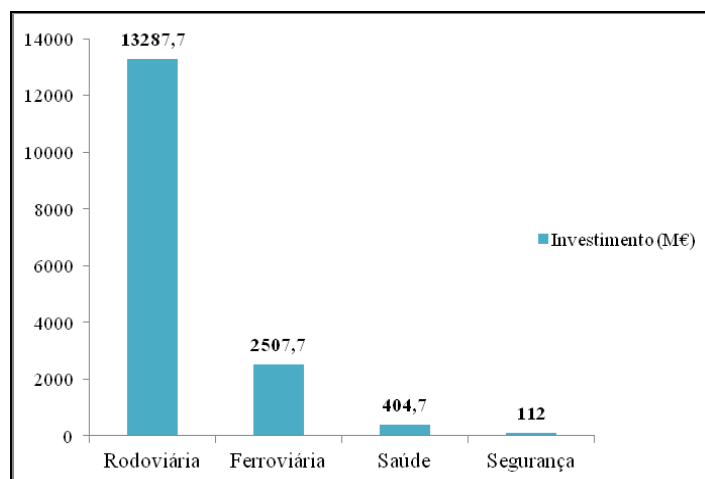
Fonte de dados: DGTF.

Fonte: Autora.

Tendo em conta os contratos celebrados, PPP em fase de exploração e construção, a distribuição sectorial é de 22 no sector rodoviário, 3 no ferroviário, 10 na saúde e 1 no sector da segurança.

Considerando o investimento global, aproximadamente 16.312 mil milhões de euros, e a distribuição por sectores, conforme Gráfico 2, o maior investimento fez-se em projetos rodoviários (81,5%), seguindo-se o ferroviário (15,4%), saúde (2,5%) e finalmente segurança (0,7%).

Gráfico 2 – Investimento em PPP por sectores, em Portugal, de 1995 a 2010.



Fonte de dados: DGTF.

Fonte: Autora.

No sector rodoviário estão definidas três momentos, com modelos diferentes de remuneração do sector privado (DGTF, 2012). O primeiro, no final dos anos oitenta e inícios de noventa em que a concessão é tradicional. Este é o caso da Brisa, onde o parceiro privado cobra diretamente as portagens aos utentes. A segunda fase, no final dos anos noventa com as SCUT, o modelo passou a ser o primeiro que com a introdução das portagens (que são receita da EP), o pagamento passou a ser por disponibilidade.

A partir de 2007, o terceiro momento no sector rodoviário das PPP, com o Decreto-Lei nº 380/2007, de 13 de novembro, foi definido um novo modelo de financiamento para o sector de infraestruturas rodoviárias, tendo sido atribuído à EP a concessão do financiamento, conceção, projeto, construção.

Em consequência destas alterações, as novas concessões da rede viária nacional passaram a constituir subconcessões da EP, assumindo esta, o papel de concedente direto perante as concessionárias (DGTF, 2012). O atual contrato, entre o Estado e as Estradas de Portugal, previu mecanismos para alteração dos modelos das concessões celebradas anteriormente.

Neste momento, o sector ferroviário tem dois contratos de PPP em vigor, sendo estes o Metro Sul do Tejo e o Eixo Ferroviário Norte- Sul (Fertagus). Para além da exploração, como acontece com a concessão do Eixo Ferroviário Norte-Sul, a concessão Metro Sul do Tejo inclui também o projeto, a construção, o fornecimento de equipamentos e de material circulante, o financiamento e a manutenção/conservação da totalidade da rede do Metropolitano Ligeiro da Margem Sul do Tejo (DGTF).

No sector da saúde, o Decreto-Lei n.º 185/2002, de 20 de agosto veio regular as parcerias em regime de gestão e financiamento privados, entre o Ministério da Saúde ou instituições e serviços integrados no Serviço Nacional de Saúde e outras entidades (DGTF, 2012). Tal como o sector rodoviário, as PPP na saúde, tem duas vagas com diferentes modelos. Na primeira as PPP dizem respeito não só à construção e manutenção da infraestrutura como à gestão. Na segunda as PPP dizem apenas respeito ao projeto de construção e manutenção do edifício.

Os quatro contratos de PPP relativos aos hospitais de Cascais, Loures, Vila Franca de Xira, e Braga estão enquadrados na primeira vaga onde existe um contrato de gestão com dois propósitos, um para a gestão do edifício e outro para a prestação dos serviços clínicos. A entidade responsável pela gestão do edifício está envolvida na fase de projeto, construção, financiamento, gestão e manutenção física das instalações hospitalares. A entidade gestora do estabelecimento, não só intervém na aquisição de equipamento como na fase de exploração no que respeita aos serviços hospitalares.

No sector da segurança o projeto da PPP é o Sistema Integrado das Redes de Emergência e Segurança de Portugal (SIRESP), celebrado entre a Direção-Geral de Infraestruturas e Equipamentos do Ministério da Administração Interna (DGIE), a qual assume o papel de entidade gestora, e a empresa SIRESP – Gestão de Redes Digitais de Segurança e Emergência, S.A. (SIRESP, SA). A SIRESP intervém na fase de conceção, gestão e manutenção de um sistema integrado para a rede de emergência e segurança (DGTF, 2012).

O recurso intensivo às PPP, tornou Portugal como o primeiro país, em termos relativos, com mais investimento realizado (Kappler, A. & Nemoz, M., 2010; Sarmiento & Reis, 2012).

De acordo com os dados disponibilizados pela Eurostat, em termos de valor relativo acumulado de investimento em PPP, entre os anos 1990 e 2009 e medido pelo PIB de 2009, Portugal encontra-se em primeiro lugar. Os encargos líquidos com as PPP, conforme a DGTF, dão indicação de uma evolução de 0,3% em 2008 para 1,1% em 2011.

As previsões indicam que até 2040 irá haver um montante significativo de encargos brutos contratualizados, salientando-se o período de 2015 a 2018 onde estes poderão ascender os 2.000 milhões de euros por ano (DGTF, 2012).

Adicionalmente tem -se assistido a pedidos de renegociações e reequilíbrios financeiros que inevitavelmente têm aumentado os encargos já por si elevados. A experiência Portuguesa em renegociações de PPP é o tema abordado no capítulo seguinte.

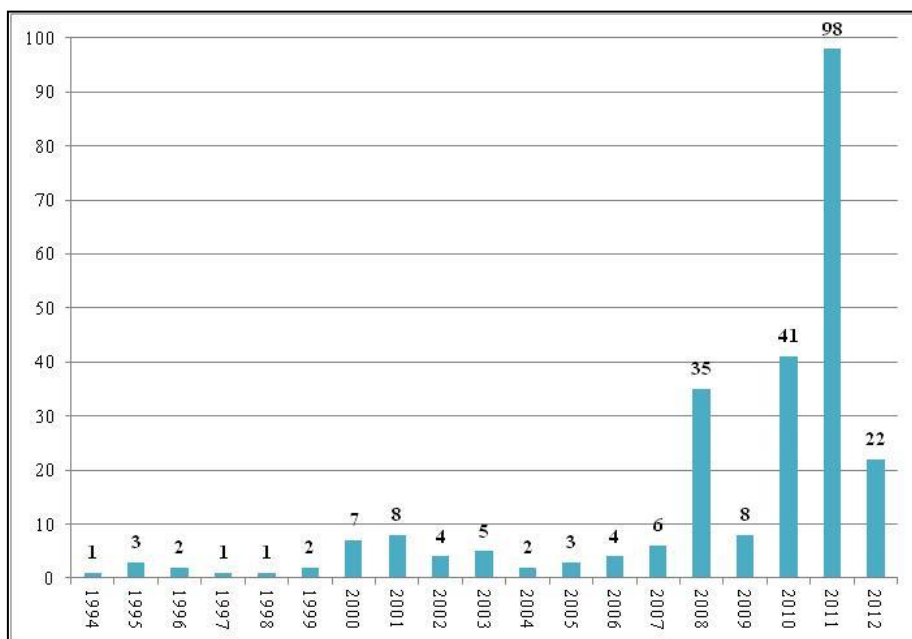
5. Experiência Portuguesa em renegociações de PPP: análise dos dados

Neste capítulo é realizada uma análise aos pedidos de renegociação no contexto português. Em resposta à *research question* de como decorrem as renegociações em Portugal foi analisada a evolução dos pedidos de renegociação. Em relação á questão sobre as principais características e determinantes da experiência de renegociação em Portugal foi analisada a renegociação por tipo de pagamento, por tipo de pedido e sector, por fase de contrato e por motivo. Finalmente em relação á terceira *research question*, sobre o impacto financeiro que as renegociações têm e poderão vir a ter, analisaram-se os montantes solicitados pelo concessionário e o respetivo valor aprovado (no caso de este o ser).

5.1. Evolução dos pedidos de renegociação

Conforme o apresentado no Gráfico 3, nos últimos cinco anos registou-se um elevado número de pedidos de renegociação. Este facto não só é devido à evolução do número de PPP contratadas (ver Gráfico 1) como a renegociação normalmente ocorrer apenas alguns anos após o lançamento da PPP. No caso do sector rodoviário, a introdução de portagens nas SCUT desencadeou um aumento significativo de pedidos de renegociação.

Gráfico 3 – Número de pedidos de renegociação por ano, de 1994 a 2012.



Fonte de dados: DGTF.

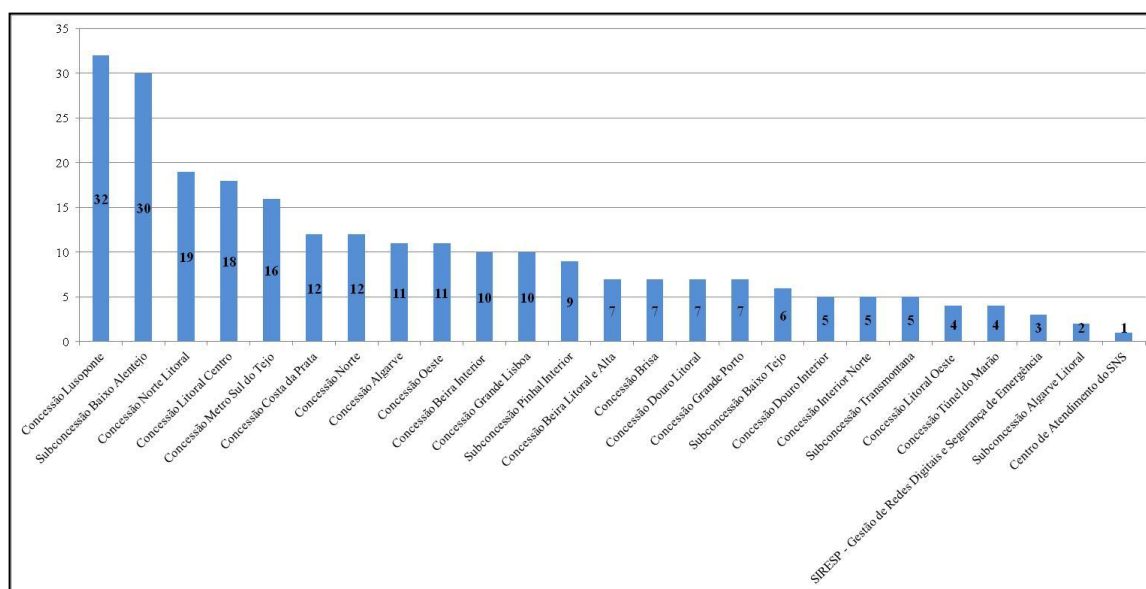
Fonte: Autora.

Dos 253 pedidos registados, um não tem informação da fase do pedido, 65,9% encontram-se em fase de apreciação, 32,1% foram aceites e 2% foram rejeitados.

5.2. Renegociações por PPP

Dos 25 contratos de concessões e subconcessões analisadas com pedidos de renegociação, as do sector rodoviário são as que apresentam maior número de pedidos de renegociações, destacando -se a concessão da Lusoponte com 32 pedidos, a Subconcessão Baixo Alentejo com 30, a Concessão Norte Litoral com 19 e a Concessão Litoral Central com 18, tal como apresentado no Gráfico 4. Para a concessão da Fertagus e a do Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul não registado qualquer pedido de renegociação. As concessões dos Hospitais de Braga, Cascais, Loures e Vila Franca de Xira não registaram renegociações não só porque são concessões muito recentes com contratos celebrados em 2009, 2011 e 2012, mas também porque em termos de alocação de risco, o risco de construção e de procura está totalmente alocado à entidade privada.

Gráfico 4 – Número de renegociações por PPP, de 1994 a 2012.



Fonte de dados: DGTF.

Fonte: Autora.

A Concessão Lusoponte com início a 24 de Março de 1995, tem como propósito a conceção e projeto, a construção, financiamento, exploração e manutenção da ponte Vasco da Gama e respetivos acessos à Ponte de 25 de Abril. O fator gerador mais preponderante para os pedidos de renegociação, em fase de exploração da concessão, foram as modificações unilaterais ao contrato de concessão no que se refere a alterações à política de tarifário.

Na parceria Subconcessão Baixo Alentejo, contrato celebrado em 2009, o número de renegociações deveu-se sobretudo aos vestígios arqueológicos detetados no decorrer das obras que inevitavelmente tiveram impacto no cronograma de trabalhos aumentando assim os custos suportados pela concessionária.

A Concessão Norte Litoral, com início em 2001, que tem como objetivo a conceção construção, financiamento, conservação e exploração em regime da Portagem SCUT, teve como fator gerador maioritário para os seus pedidos de renegociação alterações regulamentares suscetíveis de dar lugar a reposições do equilíbrio financeiro do contrato. Um dos exemplos para esta alteração foi a publicação da Portaria 1296 A/2010 de 20 de Dezembro, relativo ao modo de utilização do dispositivo eletrónico para cobrança eletrónica de portagem.

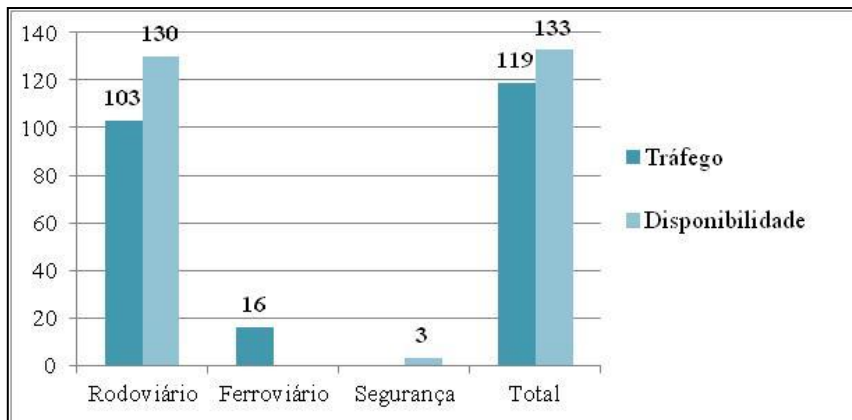
A alteração legislativa foi mais uma vez o fator gerador maioritário nos pedidos de renegociação registados na Concessão Litoral Centro. Esta parceria, com início em 2004, tem como objetivo aquando a sua formação, a conceção, projeto, construção, financiamento, conservação e exploração de quatro lanços de autoestrada entre Marinha Grande e Mira.

Das concessões analisadas, a quinta parceria com maior número de pedidos de renegociação foi a Concessão Metro do Sul do Tejo com 16 pedidos. O fator gerador na maioria destes pedidos foi o défice de procura. Este pressuposto baseia-se no celebrado em contrato onde está estipulado que se o tráfego de passageiros se situar abaixo do nível de tráfego de passageiros o concedente compensa a concessionária.

5.3. Renegociação por tipo de pagamento

Quando analisado o tipo de pagamento em vigor aquando o pedido de renegociação, como demonstrado no Gráfico 5, verificou-se que pagamento por disponibilidade ocorre em 133 pedidos de renegociação, no sector rodoviário e de segurança.

Gráfico 5 – Número de pedido de renegociação por tipo de pagamento.



Fonte de dados: DGTF.

Fonte: Autora.

Em 103 pedidos de renegociação de concessões rodoviárias e 16 pedidos no sector ferroviário, o tipo de pagamento em vigor é por tráfego. No único pedido de renegociação registado no sector da saúde, Centro de Atendimento do SNS, o tipo de pagamento em contrato é por produção.

Neste último caso, pelos serviços prestados a entidade operadora recebe uma remuneração mensal em função do volume de atividade, que neste caso está dependente do número de contactos telefónicos. Contratualmente estão previstas penalizações da remuneração mensal em função das falhas de desempenho.

Assim, verifica-se que não existe uma diferença significativa nos pedidos de renegociação considerando o tipo de pagamento da PPP.

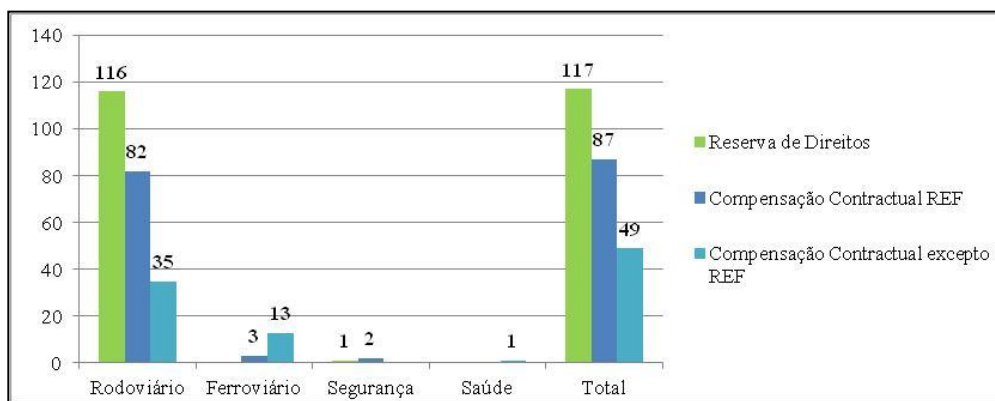
5.4. Renegociação por tipo de pedido e sector

De acordo com os dados analisados, os pedidos de renegociação podem ser do tipo reserva de direitos ou compensação contractual, esta última ainda poderá ser com ou sem reequilíbrio financeiro. Ainda segundo os mesmos dados, a reserva de direitos ocorre quando a concessionária notifica o concedente público da ocorrência de eventos elegíveis para reposição de equilíbrio financeiro de impactos não quantificáveis (DGTF, 2012). A compensação contractual solicitada pela concessionária diz respeito à compensação financeira que decorre de uma situação contratualmente prevista.

Dos pedidos de renegociação analisados 46,2% correspondem a reserva de direitos, 34,4% a compensação contractual com reequilíbrio financeiro e 19,4% a compensação contractual sem reequilíbrio financeiro. Conforme demonstrado no Gráfico 6, o sector rodoviário apresenta um maior número de pedidos do tipo reserva de direitos seguindo-se os de compensação contractual com reequilíbrio financeiro.

Ao contrário do sector rodoviário, o ferroviário tem um maior número de pedidos por compensação contratual com exceção de reequilíbrio financeiro.

Gráfico 6 – Número de pedidos de renegociação por tipologia e sector de atividade.



Fonte de dados: DGTF.

Fonte: Autora.

5.5. Renegociação por fase de contrato

Dos pedidos de renegociação solicitados pela entidade concessionária, 67% foram desencadeados em fase de exploração e 33% ainda em fase de construção do projeto.

Tendo em conta o intervalo de tempo entre o ano do contrato e a ocorrência dos pedidos de renegociação, verifica-se que no global a média é de 7 anos, onde 1 ano é o menor período de tempo e 18 anos o maior. Este valor médio de 7 anos no caso nacional, é significativamente superior ao estudo realizado por Guasch (Guasch, 2004) acerca das renegociações na América Latina e Caribe, onde se verificou que o tempo médio entre a celebração do contrato e a renegociação são 2,2 anos. Se apenas se tiver em conta o número de anos entre a primeira renegociação e a data do contrato, verifica-se que esse tempo diminui para uma média de 3,7 anos.

Quando analisado o tempo decorrente entre a renegociação e o início da exploração, verificou-se que em média as renegociações ocorrem 5,7 após o início da fase de exploração da concessão.

Dos eventos registados, 73 renegociações ocorreram nos primeiros 3 anos da concessão (desde o início da celebração do contrato), e 93 renegociações nos primeiros 4 anos. Na América Latina, a percentagem de PPP renegociadas nos primeiros 4 anos foi muito superior ao caso português, tal como demonstrado na Tabela IV.

TABELA IV

Percentagem de PPP renegociadas nos primeiros 3 e 4 anos – Portugal versus América Latina

	Caso Português ⁽⁵⁾	Caso América Latina ⁽⁶⁾
PPP renegociadas nos primeiros 3 anos	29%	60%
PPP renegociadas nos primeiros 4 anos	37%	85%

⁽⁵⁾Fonte: Autora.

⁽⁶⁾ Fonte: Guash, J.Luís (2004), Granting and renegotiating Infrastructure Concession: Doing it right. The world Bank Washington D.C.

5.6. Renegociação por motivo

Dos pedidos de renegociação analisados o motivo com maior expressão foi as alterações legislativas específicas, como demonstrado na Tabela V e como referido no ponto 5.2. Este motivo, apenas identificado no sector rodoviário, está relacionado com alterações legislativas que ocorrem no decorrer do contrato da PPP nomeadamente na fase de exploração. Exemplo disso é a introdução da Taxa de Regulação das Infraestruturas Rodoviárias (TRIR) que é considerada como um novo encargo com impacto nos custos da atividade concessionada.

Ainda no sector rodoviário, às alterações legislativas segue-se os achados arqueológicos como o motivo mais significativo para as renegociações. Este motivo decorre do risco associado a este tipo de contratos e consequentemente o que dá origem aos trabalhos adicionais, o terceiro maior motivo para as renegociações no sector rodoviário.

No sector ferroviário o défice da procura é o motivo que gera 13 pedidos de renegociação, seguindo-se os trabalhos adicionais com 3 pedidos. Estes trabalhos adicionais resultam, tal como no caso do sector rodoviário, das alterações ao traçado, dos atrasos na disponibilidade do terreno e dos vestígios arqueológicos.

TABELA V

Motivos de Renegociação nos sectores rodoviário, ferroviário, saúde e segurança.

Motivos de renegociação	Rodoviário	Ferrovário	Saúde	Segurança	Total
Alterações legislativas específicas	79	0	0	0	79
Achados arqueológicos	35	0	0	0	35
Trabalhos adicionais	23	3	0	0	26
Baixa procura	0	13	0	0	13
Aumento taxa IRC face ao caso base	11	0	0	0	11
Acordo global	11	0	0	0	11
Atrasos administrativos	5	0	0	3	8
Atrasos nas expropriações	8	0	0	0	8
Sobrecusto na construção	7	0	0	0	7
Alterações no contrato	6	0	0	0	6
Eventos de força maior	4	0	0	0	4
Compensação financeira adicional	0	0	0	0	0
Alterações requisitos ambientais	1	0	0	0	1
Outros motivos	42	0	1	0	43
TOTAL	232	16	1	3	252

Fonte: Autora.

Como demonstrado na Tabela V, os pedidos de renegociação do sector da segurança são gerados por atrasos administrativos, isto é, atrasos na disponibilização dos locais para a instalação das respectivas Estações-base.

Um pedido registado na Concessão da Beira Litoral e Alta não apresentou informação sobre o motivo de renegociação.

5.7. Encargos Financeiros

Dos pedidos analisados (252 uma vez que existe um pedido relativo à Concessão do Algarve que não refere se este se encontra aceite, recusado ou em apreciação), como apresentado na tabela VI, apenas 114 disponibilizaram informação acerca dos montantes solicitados pelo concessionário (privado), no valor global de 1638,7 milhões de euros. Destes pedidos de renegociação, 59 foram aceites e 5 rejeitados perfazendo um montante solicitado aproximado de 231 milhões.

Quanto aos pedidos em apreciação, apenas para 50 deles foi disponibilizada informação acerca do montante solicitado sendo este no valor aproximado de 1408 milhões de euros.

Os pedidos que ainda se encontram em apreciação são os que mais contribuem para o montante solicitado, sendo que 13 deles dizem respeito à Concessionária do Litoral Centro com um valor aproximado de 1063 milhões de euros.

TABELA VI

Montante solicitado pelo concessionário de acordo com a fase do pedido de renegociação.

Fase do pedido	Número de pedidos renegociação	Número de pedidos de renegociação com informação de montante solicitado	Montante solicitado (concessionário) (€milhares)
Aceite	81	59	59.345.740,98
Rejeitado	5	5	171.228.241,00
Em Apreciação	166	50	1.408.106.723,00

Fonte de dados: DGTF.

Fonte: Autora.

Dos 81 pedidos de renegociação aceites e dos quais se tem informação acerca do montante aprovado pelo concedente e simultaneamente informação com o montante solicitado, sabe-se que o valor envolvido é de 1310 milhões de euros. Este valor também engloba acordos referentes a mais de um pedido de renegociação e a mais de uma PPP. Exemplo disso é o Acordo Global celebrado em 2010 no valor de 151 mil milhares de euros que diz respeito a quatro pedidos de reequilíbrio financeiro das PPP Costa da Prata, Ascendi Norte e Grande Porto.

Das PPP apresentadas apenas foram disponibilizados os valores dos pagamentos de 1998 a 2012 das seguintes parcerias: Beira Interior, Interior Norte, Algarve, Costa da Prata, Grande Porto, Beiras Litoral e Alta e Norte Litoral. Estas parcerias, no tal, tiveram pagamentos de cerca de 4,6 milhões e em renegociações foram aprovados aproximadamente 230 milhões, valor este que também engloba os Acordos acima mencionados.

Com mais de metade dos pedidos de renegociação (aproximadamente 66%) ainda em apreciação, à data de 31 de Dezembro de 2012, espera-se um aumento significativo do montante aprovado pelo concedente. Este aumento tem implicações substanciais no encargo financeiro do sector público relativamente às PPP.

6. Conclusão e Estudos Futuros

As PPP representam um modelo diferente de cooperação entre o sector público e privado com o objetivo final de construção de infraestruturas e desenvolvimento de serviços adequados aos desafios impostos pela sociedade civil.

Do ponto de vista do sector público, o principal objetivo de uma PPP reside no VfM que é demonstrado quando o custo total no projeto segundo um modelo de PPP é menor que o custo do projeto quando este é somente da responsabilidade de sector público. A adoção do modelo mais adequado depende de inúmeros aspetos tais como os requisitos e restrições comerciais e financeiras e os requisitos específicos do sector.

A importância deste tipo de contrato está refletida não só no número de contratos celebrados anualmente como no montante de investimento associado a cada um, que de acordo com o Banco Europeu de Investimento entre 1990 e 2009 seria de 250 mil milhões de euros. Esta dimensão mundial está em consonância com o contexto nacional, (entre 1995 e 2010 foram celebrados 35 contratos de PPP). Estes projetos foram desenvolvidos para diferentes sectores como o rodoviário, ferroviário, saúde e segurança. O sector rodoviário é não só o que tem maior número de PPP contratadas como o que teve maior investimento com 13287,7 mil milhões de euros.

O fato das PPP poderem permitir a redução do prazo de execução do projeto e nos desvios dos custos associados não é suficiente para desprezar uma das suas fragilidades, o contrato. A impossibilidade de estabelecer no contrato todas as possíveis contingências que poderão ocorrer durante o ciclo de vida da PPP e o impacto das alterações governamentais, são algumas das causas para o contrato da PPP ser considerado como incompleto. Como resultado a renegociação ocorre sempre que existem eventos previstos ou não aos contratos e que alteram as condições financeira.

Os pedidos de renegociação registados, no contexto das PPP em Portugal, decorrem não só do número de PPP contratadas, no total de 35, como da evolução das mesmas. Relativamente às concessões dos Hospitais de Braga, Cascais, Loures e Vila Franca de Xira não foram registadas renegociações porque para além de serem contratos mais recentes o risco de construção e de procura está totalmente alocado á entidades privada.

A estas acresce a concessão do Centro de Medicina Física e de Reabilitação do Sul e a Fertagus que também não registaram pedidos de renegociação. No conjunto das renegociações registadas e analisadas, o sector rodoviário é o que apresenta o maior número de pedidos de renegociação, por reserva de direitos, onde se destaca a concessão da Lusoponte.

O sector ferroviário, segundo maior em termos de renegociações registadas, o fator gerador maioritário para a renegociação foi a baixa procura do serviço. Os 3 pedidos de renegociação registados no sector da segurança, por compensação contractual com REF e por reserva de direito, foram desencadeados por atrasos administrativos. No sector rodoviário as alterações legislativas específicas desencadearam a maioria dos pedidos analisados. Nesta área, os projetos são também permeáveis a outros riscos, como por exemplo os achados arqueológicos que ocorrem em fase de construção do projeto.

Dos 253 pedidos de renegociação analisados, 67% foram desencadeados em fase de exploração o que vai de encontro a outra das conclusões deste estudo onde se constatou que 37% das renegociações ocorrem nos primeiros 4 anos da PPP. Nesta fase a maioria das PPP analisadas encontram-se em fase de exploração ou em fase de exploração/construção.

Dos 81 pedidos de renegociação aceites sobre os quais foi disponibilizada informação acerca do montante aprovado pelo concedente, sabe-se que o valor envolvido é de 1310 milhões de euros. Relativamente aos 166 pedidos em apreciação, 50 deles representam um valor global solicitado pelo concessionário de 1.408. milhões de euros.

Tendo em consideração o número de pedidos em apreciação e dos quais não há informação financeira, 116, concluiu-se que no futuro irá ocorrer um aumento significativo dos montantes aprovados e consequentemente um aumento dos encargos do sector público aos pedidos de renegociação.

Uma das limitações deste estudo foi o facto da informação disponibilizada ser incompleta, não permitindo analisar com total rigor o impacto financeiro já ocorrido e o potencial de passivos contingentes. Junta-se a esta limitação a não utilização de modelos económicos que permitam aferir quais as variáveis explicativas, com significância estatística, que conduzem às renegociações.

A esta limitação acrescenta-se a falta de informação sobre outros países, o que torna a comparação internacional limitada sobretudo a nível europeu.

Sendo assim sugere-se, no futuro, completar o estudo com informação financeira acerca dos pedidos de renegociação, elaborar estudos econométricos relativamente á análise feita dos pedidos de renegociação e analisar o contexto das renegociações em outros países europeus possibilitando uma comparação internacional.

Os encargos financeiros trazidos pelos pedidos de renegociação são cada vez mais significativos. Espera-se que com este estudo e com as propostas acima apresentadas entender melhor o fenómeno das renegociações e assim desenvolver novas práticas na gestão e contratualização das PPP.

7. Referências Bibliográficas

- Allard, G., Trabant, A. 2008. Public private partnership in Spain: lessons and opportunities. *International Business & Economics Research Journal* 7 (2),1-24.
- Akintoye A., Beck M., Hardcastle, C., (2003). *Public- Private Partnerships Managing risks and opportunities*. 1st Edition, Oxford, Blackwell Science Ltd.
- Comissão das Comunidades Europeias (2004), Livro Verde sobre as parcerias público – privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões. Bruxelas. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2004/com2004_0327pt01.pdf
- Debande, O. 2002. Private financing of transport infrastructure, an assessment of the UK experience. *Journal of Transport Economics and Policy* 36 (3), 355-387.
- Demirag I., Khadaroo I., Stapleton P. & Stevenson C., (2010). *Public private partnerships financiers perceptions of risks*. 1st Edition, Scotland, The Institute of Chartered Accounts of Scotland
- De Lemos, T., Eaton, D., Betts M., and Tadeu, L.A. 2004. Risk management in the Lusoponte concession—a case study of the two bridges in Lisbon, Portugal. *International Journal of Project Management* 22: 63-73.
- Direção Geral do Tesouro e Finanças, 2012, Parcerias Público Privadas e Concessões – Relatório 2012, Disponível em http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PPP/Documentos/Relatorios/2012/Relatorio_Anual_PPP_2012.pdf
- Direção Geral do Tesouro e Finanças, 2012, Disponível em <http://www.dgtf.pt/parcerias-publico-privadas/lista-ppp-e-concessoes>
- European PPP Expertise Centre (2013) , PPPs financed by the European Investment Bank since 1990, Bruxelas. Disponível em http://www.eib.org/eppec/resources/PPP_financed_by_EIB_1990_-_2012.pdf.
- European PPP Expertise Centre (2013), Market Update Review of the European PPP in 2012, Bruxelas, Disponível em . http://www.eib.org/eppec/resources/eppec_market_update_2012_en.pdf
- Gaush, J.L.,(2004), *Granting and renegotiating infrastructure concessions doing it right*, 1st Edition, Washington D.C., World Bank Institute
- Greve, C. 2006. Public-Private Partnerships: a public policy perspective. In G. Hodge (Ed.), *Privatization and market development: Global movements in public policy ideas*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar
- Grimsey, D., Lewis, M.K. 2002. Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management* 20, 107-118
- Grimsey, D., Lewis, M.K. 2002. Accounting for public private partnerships. *Accounting Forum* 26(3), 245-270.

- Grimsey, D., Lewis, M.K. 2005. Are public private partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum* 29, 345-378.
- Grimsey, D., Lewis, M.K. 2007. Public private partnership and public procurement. *Agenda* 14 (2), 171-188.
- Hodge, G.A, Greve, C.2009. PPPs:the passage of time permits a sober reflection. IEA Economics Affairs, 33-39.
- Kappeler, A., Nemoz, M.2010. Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis. Economic and Financial Report 2010/04, European Investment Bank.
- Khanom, N.A.2010. Conceptual issues in defining public private partnerships, *International Review of Business Research Papers* 6 (2), 150-163.
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2008), Public –private partnerships in pursuit of risks sharing and value for money, 1st Edition, OCDE.
- Osborne, S.P.(2000). *Public –private partnership: theory and practice in international perspective*. London, New York, Routledge.
- Pessoa, A. 2008. Public – Private partnership in developing countries: are infrastructures responding to the new ODA strategy?. *Journal of International Development* 20 (3), 311-325.
- Sarmiento, J.M. 2010. Do public – private partnerships create value for money for public sector?The Portuguese experience, *OECD Journal on Budgeting* 2010(1), 93-119.
- Sarmiento, J. M., & Reis, R. F. 2012. Buy back PPPs: An arbitrage opportunity. *OECD Journal on Budgeting*, 12(3): 1-14.
- Savas, E. S. 2000. *Privatization and Public–Private Partnerships*. New York: Seven Bridges Press.

Anexos

Anexo 1

TABELA I

Definições das Parcerias Público Privadas – Institucional.

Referência	Definição
União Europeia (EU) ^(a)	Forma de cooperação entre as autoridades públicas e as empresas, tendo por objetivo assegurar o financiamento, a construção, a renovação, gestão ou a manutenção de uma infraestrutura ou a prestação de um serviço.
Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE)	Acordo entre o governo e um ou mais parceiros privados. Os parceiros privados fornecem o serviço de acordo com os objetivos definidos pelo governo. A efetividade no alinhamento entre objetivos privados e públicos depende do grau de transferência de risco para os privados (se esta é suficiente ou não).
Fundo Monetário Internacional (FMI)	Acordos onde o sector privado fornece infraestruturas e serviços que eram exclusivamente fornecidos pelo governo.
Banco de Investimento Europeu (BIE)	Termo genérico para a relação entre o sector privado e os organismos públicos, sempre com o objetivo de introduzir recursos ou especialidades do sector privado de modo a fornecer ao sector público ativos e serviço. Este é um termo utilizado para descrever uma vasta combinação desde parcerias informais a mais formais, como joint ventures.
Comissão para as PPPs do Reino Unido	Cooperação sustentável entre sector privado e público, onde são desenvolvidos serviços e onde os riscos, custos e proveitos são partilhados.

(a) *Fonte:* Livro Verde, UE, 2004;

TABELA II
Definições das Parcerias Público Privadas – Académico.

Referência	Definição
Akintoye & Beck (2009)	Alianças de longo prazo entre o sector privado e público, sempre com o objetivo de explorar os recursos do sector privado e o conhecimento no desenvolvimento de serviços públicos.
Grimsey & Lewis (2000)	Acordo onde o sector público inicia um contracto de longa duração com entidades privadas para a construção ou gestão de infraestruturas públicas ou para o fornecimento de serviços (incluídos na infraestrutura) para a comunidade em nome do sector público.
Kappler & Nemoz (2010)	A PPP é um projeto a longo prazo, um contrato de partilha de riscos entre parceiros privados e públicos baseados num acordo de projeto ou contracto de concessão. Inclui o design, construção, operação e/ou manutenção do ativo juntamente com uma componente do financiamento privado. São feitos pagamentos ao longo da vida do contrato pelo parceiro público ao privado, estando estes relacionados com o nível de qualidade dado pelos serviços em causa.
Pessoa, (2008)	Colaboração sustentável entre o sector público e privado onde pretendem alcançar o objetivo comum enquanto procuram os seus interesses individuais.
Hodge & Greve (2009)	Contrato cooperativo e durável onde o sector público e privado desenvolvem conjuntamente outputs (serviços e produtos) e partilham custos, riscos e recompensas.

Fonte: Autora.

Anexo 2

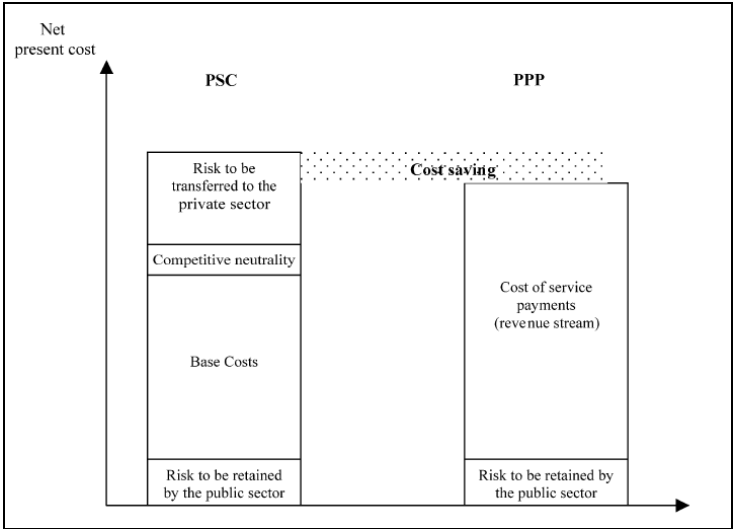


FIGURA 1 Comparação entre o CPS (PSC) e uma PPP.
Fonte: Grimsey & Lewis (2005)

Anexo 3

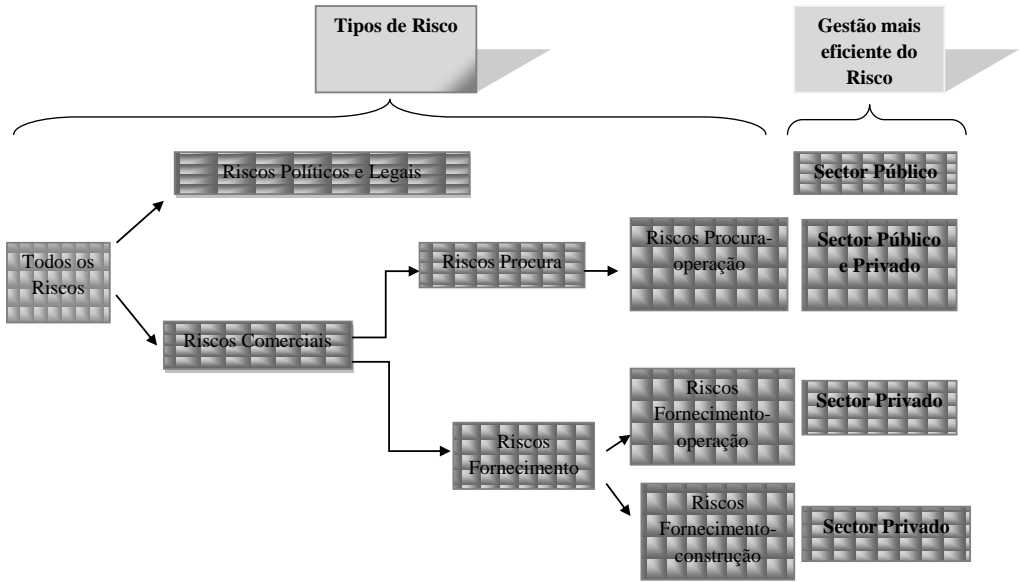


FIGURA 2: Categorização de Riscos em projetos e a respetiva alocação nos intervenientes.
Fonte: OCDE (2008)

Anexo 4

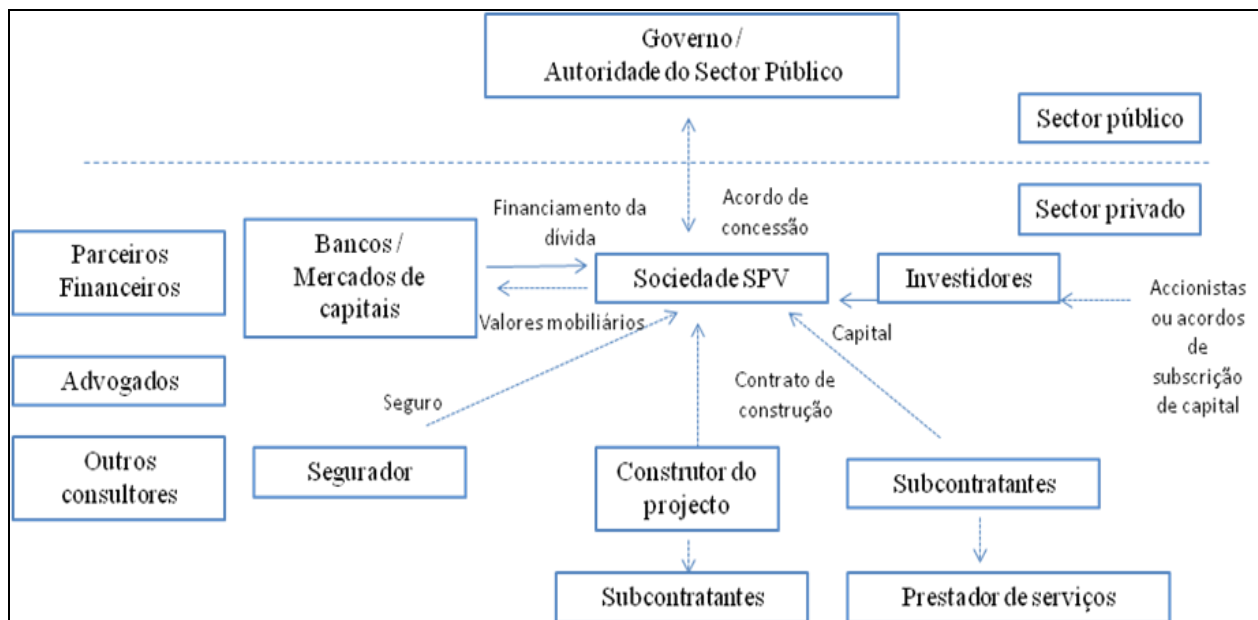


FIGURA 3: Relações Contractuais numa PPP.

Fonte: Sarmiento (2013), Parcerias Público Privadas, Edição Fundação Francisco Manuel dos Santos

Anexo 5

TABELA III

Responsabilidades do Sector Privado e Público em diferentes modelos de PPP nas diferentes fases do projeto *Fonte: Autora*

	<i>Design</i>	<i>Construção</i>	<i>Financiamento</i>	<i>Propriedade</i>	<i>Operação</i>	<i>Manutenção</i>	<i>Transferência</i>
Modelo de PPP							
BOM (<i>Build, Own, Maintain</i>)	Privado	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Não obrigatório
BOO (<i>Build, Own, Operate</i>)	Privado	Privado	Público	Privado	Privado	Público	Não obrigatório
BDO (<i>Build, Develop, Operate</i>)	Privado	Privado	Público	Público	Privado	Público	Não obrigatório
BOT (<i>Build, Operate and Transfer</i>)	Privado	Privado	Público	Público	Privado	Público	Público
BOOT (<i>Build, Own, Operate, Transfer</i>)	Privado	Privado	Público	Privado	Privado	Público	Público
DCMF (<i>Design, construct, manage, finance</i>)	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado	Não obrigatório
DBO (<i>Design, build, operate</i>)	Privado	Privado	Público	Privado	Privado	Público	Não obrigatório